



Aula Magna 2005

Desarrollo y Pobreza en el Perú Síntesis y propuesta

“El desafío del crecimiento con calidad y equidad: La agenda económica y social del próximo gobierno”

Efraín Gonzales de Olarte

Vicerrector Administrativo y profesor principal del
Departamento Académico de Economía

Introducción

Pocas veces en el Perú se ha visto que se dé un cambio de gobierno democrático bajo condiciones de expansión económica y, al mismo tiempo, bajo una tensión social de una población que espera más de la economía, de la democracia y de sus gobiernos.

Casi como en toda América Latina, en el Perú el dinamismo económico no se logra convertir en bienestar generalizado. La impaciencia lleva a la desesperación y ésta puede conducir al conflicto social y la ingobernabilidad si no se logran cambios en los mecanismos e instituciones de los que depende una distribución equitativa de la riqueza y de los ingresos. Precisamente, las ponencias de los profesores Javier Iguñiz y Waldo Mendoza abordan estos temas, tan prioritarios como difíciles, con dos perspectivas distintas y con recetas diferentes, pero con un objetivo similar: reducir la pobreza existente en el Perú.

Probablemente, estas dos perspectivas, hasta cierto punto contrapuestas, son las que se debatirán en la arena política, durante el próximo proceso electoral que nos llevará a elegir nuevos gobernantes, por lo tanto son representativas de lo que, a nuestro criterio, serán las dos grandes alternativas de políticas de crecimiento y de desarrollo que presentarán las agrupaciones políticas. Por un lado, la propuesta neoliberal o liberal y, por otro lado, la propuesta de desarrollo humano muy cercana a la social demócrata. En las próximas elecciones el debate económico y social tendrá una amplitud menor que la que había antes de los años noventa, entre otras razones porque hay estabilidad económica y moderado crecimiento, que trasladan las preocupaciones a los temas de generación de empleo, reducción de la pobreza y mayor equidad social, mientras que antes los temas eran cómo salimos de la crisis de balanza de pagos, cómo estabilizamos y cómo reducimos la inflación.

Partimos de una base distinta, con avances importantes como la estabilidad macroeconómica, pero con la sensación que dicha estabilidad se habría hecho a costa de pobreza, o en el mejor de los casos que dicha estabilidad no favorece al crecimiento y bienestar de todos los sectores productivos y sociales.

Por ello, hay que agradecer a los profesores Mendoza e Iguñiz por haber hecho el esfuerzo de proponernos sendos análisis y propuestas, que nos van a permitir definir la agenda económica y social de la hora actual.

En este documento, comentaremos las dos ponencias de base, sumaremos nuestras propias apreciaciones y haremos una síntesis sobre los temas de la agenda

política sobre los desafíos y posibilidades que tiene la economía peruana para generar desarrollo humano.

La perspectiva Mendoza-García¹.

Mendoza y García nos proponen una conclusión contundente: “el crecimiento económico generalizado y sostenido es una condición suficiente para reducir la pobreza a los largo del tiempo”, que el sustenta con datos que efectivamente señalan que el crecimiento de los últimos años (2001-2005) estaría reduciendo la pobreza y la desigualdad. Lo impresionante es que, durante el período en cuestión el PBI ha crecido en 20%, no obstante, la pobreza se ha reducido sólo en 2.7%, pues ha pasado de 54.3% a 51.6% del total de la población peruana. Esto significaría, que para reducir la pobreza a la mitad se requeriría de 40 años de crecimiento a estas mismas tasas. Por su parte, la pobreza extrema ha bajado 4.9%, ha pasado de 24.1% al 19.2%, esto significa que se requeriría de 10 años para reducirla a la mitad. Si bien la conclusión de Mendoza-García es cierta desde el punto de vista de las tendencias, lo que es un gran problema es la desproporción entre crecimiento y reducción de la pobreza. Adicionalmente, los autores sostienen que más del 90% de los ingresos están constituidos por aquellos generados por el hogar en base a su fuerza de trabajo y que el Estado transfiere menos del 5% de los presupuestos familiares, por concepto de programas alimenticios. Es decir, esta mejora en los niveles de pobreza es más un esfuerzo de las familias que del Estado.

Existe obviamente un problema en esta conclusión y es que el crecimiento no es generalizado como él afirma en su trabajo, cuando compara la similitud de las tasas de crecimiento de los sectores primario y no primario, pues cuando desagregamos el crecimiento a un nivel sectorial encontramos que en el mismo período el sector agrícola, incluyendo el sector empresarial y el campesino, ha crecido apenas en 2.2%, mientras que la minería lo hizo al 34.6% y la manufactura al 13.9%. Obviamente, no hubo crecimiento generalizado y esa es la razón por la cual la pobreza no ha retrocedido proporcionalmente a un nivel agregado. La pregunta obvia es ¿porqué el crecimiento de la minería o de la manufactura no se disemina a toda la economía? La respuesta es que la economía peruana no está suficientemente articulada o eslabonada entre sectores y entre regiones, razón por la cual cuando crece un sector no necesariamente arrastra en su crecimiento a otro, lo que hace perder fuerza a ese crecimiento. Es decir, es un crecimiento de poca calidad, por que se basa en una economía poco articulada.

El segundo aspecto analizado de este crecimiento productivo, ha sido su efecto sobre el empleo. Mendoza-García afirman que también el empleo ha crecido y da como ejemplo la expansión del empleo en las empresas con más de 10 trabajadores², (que han crecido en 3.5%) como indicador de dicha tendencia. Sin embargo, es necesario señalar que estas empresas emplean solamente al 30% de la fuerza laboral, mientras que el restante 70% trabaja en empresas y unidades productivas de menos de 10 trabajadores y

¹ Waldo Mendoza y Juan Manuel García (2005): “Perú, 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza” Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima noviembre, 2005.

² Los datos sobre la fuerza laboral corresponden a Lima-Metropolitana.

el crecimiento ha sido sólo de 0.3%. Estos datos son coherentes con lo del crecimiento del producto y nos señalan que el crecimiento del empleo se estaría dando en el sector moderno de la economía, mientras que en los sectores tradicional e informal el incremento del empleo sería menor. Es decir, no hay articulación entre sectores, tampoco por el lado del empleo. El crecimiento es de poca calidad por que no genera crecimiento del empleo de manera más o menos homogénea.

El tercer efecto del crecimiento es la reducción de la desigualdad. Mendoza-García afirman que el índice Gini, que sirve para medir las desigualdades distributivas³, ha pasado de 0.536 el 2001 al 0.525 el 2004. Aquí nos encontramos con el mismo problema anterior: se ha requerido de un gran esfuerzo económico para reducir la desigualdad en escalas muy pequeñas, pues para disminuir la desigualdad en 0.9% se necesita un crecimiento del 14.3% del PBI. Pero, aún más preocupante, el coeficiente Gino sólo recoge los ingresos por trabajo (sueldos y salarios) y deja de lado los ingresos por capital (ganancias, intereses y rentas, de las personas)⁴. Como no hay encuestas ni estudios que incluyan estos ingresos, sólo nos queda la intuición, que la desigualdad ha aumentado si, por un lado, nos fijamos en los niveles de ingreso y consumo de los sectores sociales altos y al mismo tiempo observamos la creciente mendicidad callejera, la migración y el aumento de la delincuencia común. Así, el crecimiento es de baja calidad porque se requiere de tasas de crecimiento muy elevadas para conmovier la desigualdad.

Creo que el trabajo de Mendoza y García es muy útil e ilustrativo en indicadores. Su propuesta de seguir con los mismos ingredientes del crecimiento actual de la economía, corresponde a una posición que aboga por no cambiar los objetivos macroeconómicos que son básicamente: estabilidad de precios relativos y equilibrio fiscal, y esperar que dicho crecimiento sea el resultado subordinado. Esto significa, obviamente, una aceptación implícita que la estructura productiva (propiedad de los medios de producción, tecnología y relaciones laborales) y las políticas económicas no deberían cambiar en lo esencial. El resultado de este orden de cosas es evidente y el trabajo de así lo muestra: el crecimiento agregado (macro) no chorrea a los bolsillos de la mayor parte de los peruanos a las tasas de crecimiento observadas sino a bastante menores, en consecuencia hay algunos grupos minoritarios que se están beneficiando con dicho crecimiento en mucho mayores proporciones, lo que nos lleva a sostener que, en estos momentos, la desigualdad es el principal problema socio-económico, más que la pobreza.

En resumen, el trabajo de Mendoza-García nos permite plantear un primer tema del debate político: Continuar con las políticas económica sin mayores cambios, ya que los resultados están a la vista o cambiar la orientación y objetivos de las políticas para promover un crecimiento económico con calidad, para que genere incrementos proporcionales en el empleo, al mismo tiempo que reduzca las desigualdades y, como consecuencia, la pobreza.

³ El Gini oscila entre 0 (total desigualdad) y 1 (igualdad perfecta)

⁴ Esta forma de medir ha sido impulsada tanto por el Banco Mundial y el BID, lo que no permite comparar las desigualdades con estudios de los años 60 o 70 en las que sí se incluían los ingresos patrimoniales. Lo curioso es que en aquella época el Banco Mundial si promovía la estimación de la desigualdad con esta metodología. Se ha debatido muy poco sobre este tema y, en verdad, ha sido una manera de soslayar la discusión sobre los conflictos distributivos.

La perspectiva de Iguíñiz⁵

Como señalábamos al inicio, el punto de partida del trabajo de Iguíñiz es contrapuesto al de Mendoza, pues afirma “Que el crecimiento económico en el Perú es ineficiente para reducir la pobreza de ingreso”. Las principales razones son: “el crecimiento generalmente es lento, no reduce apreciablemente la desigualdad y tampoco reduce significativamente la pobreza”. Partiendo de esta premisa y, a diferencia del trabajo de Mendoza, el suyo es bastante propositivo.

Reconociendo el crecimiento mostrado por la economía peruana en los últimos años, señala la frustración de la ciudadanía con el desenvolvimiento económico y cuestiona la forma de enfrentar los problemas económicos, en alusión al gobierno y al “*mainstream*” económico, compuesto por las propuestas de los organismos de Washington, del pensamiento neo-clásico, apoyado por los grandes sectores empresariales y los sectores políticos neoliberales. En su criterio hay dos problemas que no se enfrentan de manera decidida: la baja productividad y la cohesión social. Su propuesta se inspira en los objetivos del milenio promovidos por Naciones Unidas y propone una alternativa económica, de crecimiento y distribución que permita reducir la pobreza en plazos menores, a los que implícitamente propone Mendoza.

Obviamente, su propuesta es que no todo está bien y que es necesario reconocer las principales deficiencias de la economía, que son: la baja calidad de la inversión privada y de la inserción internacional, la débil conexión entre la evolución de la producción y la calidad de vida y las escasas oportunidades de empleo adecuado. Encuentra que los sectores más capitalizados de la economía (el sector moderno) tiene tres desconexiones básicas: con el mundo, con las partes bajas de la sociedad y con las regiones. Una alternativa económica a la actual, debería proponer los medios y los procesos capaces de reducir estas desconexiones.

Iguíñiz presenta, así, una agenda amplia para quienes piensan que es necesario hacer cambios en la manera de diagnosticar los problemas, en los estilos de hacer políticas y en los mecanismos económicos y sociales que llevarían a un crecimiento favorable a la reducción de las desigualdades sectoriales, sociales y regionales. Nos parece muy útil esta forma de abordar los problemas, no sólo porque tiene una perspectiva económica diferente a la de Mendoza-García, sino porque ha sido capaz de proponer el menú de temas sobre los que se debería debatir durante el próximo proceso electoral, por aquellos sectores que proponen una agenda de ajustes a las políticas económicas y sociales.

Esta propuesta parte de una hipótesis según la cual el desarrollo en el Perú debe ser visto como un proceso de integración entre aquellos polos que están desconectados. Para ello, **los factores limitantes son: la disponibilidad de divisas, la masa salarial y el nivel de impuestos.**

Las medidas se desprenden fácilmente del diagnóstico, pues Iguíñiz propone una inserción internacional que **incremento de las productividades** sobre todo en los sectores menos desarrollados, como los del campo y las micro y pequeñas empresas.

⁵ Javier Iguíñiz (2005): “Desarrollo y pobreza en el Perú: Productividad y cohesión social” Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima noviembre, 2005.

Además, que estos sectores relativamente marginales se conecten activamente a los segmentos más productivos de la economía. Es decir, propone ir en contra de la tendencia al dualismo que pareciera estar mostrando la economía peruana, en base a un esfuerzo de integración entre sectores de tecnología y de sociología heterogénea. Complementariamente, propone un **incremento progresivo de la recaudación fiscal** y una política laboral entendida como un conjunto de incentivos para lograr tanto incrementos en las productividades, **aumento del empleo y mayores ingresos de los trabajadores**.

De plantearse estos objetivos como metas de políticas económicas, permitirían encontrar la ruta perdida del crecimiento con equidad y empleo. Constituyen puntos esenciales de la agenda del próximo gobierno.

El problema es cómo hacerlo. Aquí Iguñiz deja señalados los derroteros, pero no dice cómo llevar a la práctica y de manera instrumental todas estas metas. Lo importante es que pone en la agenda los temas que se han dejado de tratar en el Perú. El de la productividad ha sido cubierto del velo, a veces impreciso, de la competitividad que resulta dependiendo de casi todos los factores existentes, minimizando a su principal componente que es la productividad del trabajo. El de la tributación, choca con las exoneraciones tributarias, los contratos de estabilidad tributaria y con la aceptación pasiva de la informalidad. El incremento del empleo e ingresos han dejado de ser metas macroeconómicas explícitas.

Uno de los temas de mayor debate en el desarrollo es la relación entre inversión y empleo. En el Perú no hay claridad sobre qué tipo de inversión puede cumplir con dos objetivos de manera simultánea: por un lado crear más empleo y al mismo tiempo generar una mayor productividad. La inversión que logre cumplir con ambos objetivos es la que ha de llevar a un crecimiento con calidad.

Iguñiz plantea “inversión y empleo digno”. Lo novedoso de la propuesta está en que es necesario mejorar la calidad de la inversión, tomando en cuenta la tecnología que sea capaz de lograr dos objetivos: el incremento de la productividad y al mismo tiempo el incremento del empleo. Esta meta es difícil de lograr si las políticas sectoriales no son generalizadas a todos los sectores y, además, si no se prevé mínimos de articulación entre sectores y regiones, lo que lleva a una suerte de política comercial interna con incentivos para la producción de bienes de capital y bienes intermedios de demanda interna, pero que la producción final sea en buena medida para la exportación. Este tipo de inversión obliga a diseñar una estrategia en la que se incluya de manera explícita la innovación tecnológica, la capacitación de la fuerza laboral y, en consecuencia la productividad, como metas adicionales. Gran desafío.

El plantear como meta la consecución del empleo “digno”, caracterizado por ser formal, estar bien remunerado, con condiciones de trabajo humanas y con protección social, nos lleva a uno de los grandes temas de la teoría económica y de la política económica que es asociar los ingresos de los trabajadores a sus productividades. Incluir este eslabón, perdido durante la correntada neoliberal de los noventa, permitiría cerrar el círculo virtuoso: inversión con cambio tecnológico, empleo digno y crecimiento con calidad.

El problema es cómo hacerlo. Es indudable que estas metas no son sólo técnicas sino sobre todo políticas, por ello requerirían de una suerte de “pacto social de productividad, equidad y sostenibilidad”, tal como Iguñiz implícitamente sugiere, al proponer la mayor participación de los sectores sociales involucrados, gremios empresariales y laborales, a través de los mecanismos que contempla el Acuerdo Nacional. Cualquier cambio en la orientación de las políticas de desarrollo actuales (económicas y sociales) requieren de un mínimo de legitimidad y aprobación política, para constituirse en políticas de Estado, que son las que se requiere para reorientar el modelo económico peruano.

Estas propuestas productivas, sectoriales y descentralizadas que llevan al desarrollo económico se complementan con políticas sociales de nivel provincial y distrital, proponiendo la universalización de los programas de nutrición infantil y la focalización de los programas de apoyo a la producción, en lugar de proponer la focalización del gasto público social. Este es un avance en la perspectiva de integrar la política social como parte de la política económica.

El crecimiento de ancha base social y geográfica constituye una propuesta ambiciosa, pero ineludible, pues el problema del Perú es que el crecimiento no sólo favorece a algunos sectores sociales sino que además favorece a algunas regiones más que otras. En consecuencia,

Obviamente, este es un desafío mayor que no se puede acometer sin una combinación de políticas sectoriales de nuevo cuño, sin un proceso de concertación de intereses, sin un planeamiento estratégico y sin un Estado fuerte capaz de llevarlas a cabo. En este sentido, las propuestas de Iguñiz apuntan a que las políticas definidas por el Acuerdo Nacional se conviertan en una política de Estado, sobre la base de una suerte de pacto de desarrollo sin exclusiones tecnológicas, exportador y pro generación de empleo.

El segundo tema grande en la propuesta de Iguñiz es la cohesión social, definida instrumentalmente como la construcción de una institucionalidad capaz de contribuir a una “unidad nacional de destinos”. Esto significa términos económicos no sólo la igualdad de los derechos ciudadanos frente al Estado, sino su concreción frente por ejemplo al acceso a servicios públicos (salud, educación, infraestructura mínima, alimentación, vivienda, pensiones de jubilación) de manera universal. El tema es cómo lograr los recursos para financiarlos y cómo construir las organizaciones y las reglas informales para que estos objetivos se alcancen, y en cuanto tiempo. Los plazos en términos de metas deben incluirse en las propuestas políticas, de tal manera que se pueda ir construyendo políticas de estado. Es evidente que el necesario incremento de la presión tributaria es una condición *sine quanon* para que construir la cohesión social que tanta falta hace en el Perú. Pero esto también significa que se necesita del pacto social que señalamos en líneas anteriores, para que quienes pagan impuestos en el Perú reciban los bienes públicos básicos como seguridad ciudadana, justicia y respeto a la dignidad personal.

Un especial énfasis en la política de salud, antes que en la educación, es subrayado por Iguñiz. No le falta razón que la base para una buena educación es una buena salud desde la niñez y una población sana puede educarse mejor y convertirse en

el principal factor de desarrollo. Por ello, se requieren de metas de cobertura total en materia de alimentación, salud y educación infantil, es decir, el próximo gobierno debería tener como meta reducir la desnutrición, dar una atención de salud sin discriminaciones y elevar la calidad de la educación por lo menos para el 100% de la población menor a 15 años.

En síntesis, la propuesta de Iguñiz, basada en la perspectiva del Desarrollo Humano plantea la agenda de un modelo de crecimiento incluyente, que vaya a la formalización del empleo y de las empresas, que conecte los incrementos de la productividad a los incrementos salariales, que redefina el rol del Estado no como un interventor sino como un promotor de acuerdos entre el sector empresarial y el sector público. Suena como una ruptura del estilo de construir la política en el Perú, cuyo medio seminal sería el Acuerdo Nacional en términos de concertación de voluntades, recursos y políticas, y las metas del milenio de la Naciones Unidas, aunque se pone un mayor énfasis en la reducción de la desigualdad distributiva antes que en la reducción de la pobreza.

Hacia un crecimiento con calidad: Una perspectiva de largo plazo y los temas de la agenda política

Hemos⁶ sostenido que el ciclo económico del Perú ha entrado en una nueva fase de expansión de largo plazo que tendría una duración de unos 15 a 20 años, de hecho en los últimos cinco años la economía agregada ha crecido a tasas superiores al 4% tal como señalan Mendoza y García, mostrando estabilidad macroeconómica. Sin embargo, esta estabilidad y crecimiento no está resolviendo el problema del desempleo, del subempleo y de la desigualdad, es decir de la pobreza. Lo que es aún más alarmante es la ausencia de mecanismos endógenos de corrección a esta situación y la falta de voluntad política de hacerlo, bajo la premisa que se “esta haciendo lo correcto”. Un panorama para el período 2006-2011 de crecimiento económico con desigualdad, subempleo, desempleo y pobreza constituye una combinación potencialmente explosiva que haría ingobernable un Perú democrático.

Los artículos comentados ilustran los detalles de esta situación, pero por la naturaleza de sus análisis no incluyen una serie de temas contextuales y otros, que nosotros quisiéramos incluir a guisa de comentario y de propuestas a veces complementarias y a veces alternativas.

Porque el crecimiento no tiene la calidad suficiente para generar mayor equidad y bienestar? Los orígenes están en el modelo de crecimiento, el tipo de políticas económicas (macroeconómicas, sectoriales y sociales) en su falta de coordinación y en un conjunto de reglas relacionadas con la inversión privada que no son iguales para todos los sectores.

El nuevo modelo económico que combina la exportación primaria con una serie de sectores de servicios como ejes dinámicos, se ha ido configurando en parte sobre la antigua estructura empresarial estatal que fue privatizada, sobre la base de una serie de

⁶ Efraín Gonzales de Olarte (2005): “Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000”. En Victor Vich (Editor) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Instituto de Estudios Peruanos, serie Perú Problema 30, Lima.

incentivos a la inversión extranjera y con una participación mayoritaria de capitales extranjeros. Este nuevo modelo genera menores efectos de articulación que el anterior, en la medida que los sectores primario exportadores más importantes, como la minería y el gas, por su poca articulación con otros sectores productivos no crean mucho empleo y generan pocos efectos multiplicadores en los ámbitos regionales de los yacimientos. Adicionalmente, los sectores de servicios, producen “no transables”, es decir no se pueden almacenar ni exportar, lo que genera que las ciudades donde se producen los servicios (que ahora cuentan por el 60% del PBI) tengan también débiles articulaciones con sus entornos rurales y regionales.

Este modelo requiere de un serio ajuste, sobre todo dando un mayor énfasis a las políticas sectoriales que articulen económicamente más las ciudades con sus entornos rurales, que conecten más la demanda de Lima con la oferta de las otras regiones o que exporten más. Es decir, las son necesarias la conexiones que sugiere Iguñiz. Por ello, se hace imperativo el impulso de las actividades secundarias articuladoras: agroindustriales, minero-industriales, foresta-industriales, pesquero-industriales, acuicultura, industriales, el turismo de todo tipo, que generan mayor valor agregado y que son intensivas en el uso de trabajo, pues son las que van a crear empleo con valor agregado y mayores ingresos.

Las políticas económicas no tienen un diseño adecuado para impulsar un crecimiento de calidad, es decir no están pensadas para lograr una mayor integración económica y social. Estas políticas han privilegiado la estabilidad macro económica, que a no dudarlo es una condición indispensable para el crecimiento, pero no es suficiente si ellas no generan incentivos homogéneos para todos los sectores, es decir, si no generan un crecimiento generalizado como proponen Mendoza-García. Como esto no sucede las políticas sectoriales deberían convertirse en igualadoras de oportunidades productivas para sectores heterogéneos, pero esto no ha sucedido pues dichas políticas han sido bastante débiles y hasta inexistentes, salvo para sectores como la minería y las finanzas, lo que ha ocasionado el atraso relativo de sectores como la agricultura o la industria. Por su lado, las políticas sociales se han constituido en una suerte de mecanismo compensador de los resultados económicos y de las políticas macro, que al generar crecimiento con poco empleo, con desigualdad y pobreza ejercen una gran presión sobre el Estado como compensador social, que dados su escasos recursos no logra atender todas las demandas sociales.

Es necesario, pues plantear un nuevo diseño de políticas, con una matriz que permita una coordinación de los tres niveles de política y se distribuya la responsabilidad política de cada una de ellas en los tres niveles de gobierno existentes. Es decir, el gobierno central debe ser el responsable de la política macroeconómica, los gobiernos regionales deben ser los ejecutores de las políticas sectoriales y los gobiernos municipales los principales proveedores de las políticas sociales. Esto permitiría un diseño institucional de coordinación entre objetivos de políticas y entre niveles de gobierno, que permitiría un uso eficiente y fiscalizado de los recursos del Estado. Es aquí donde aparece en su verdadera dimensión la necesidad del Consejo de Planeamiento Estratégico como organismo técnico-coordinador. Creemos que sólo bajo un diseño de este tipo podrían hacerse efectivas el incremento de productividad, de promoción de sectores medianos y pequeños y la mejora del bienestar de las personas, que propone Iguñiz.

El actual marco institucional para la inversión privada, compuesto por normas legales, incentivos administrativos, regulación y burocracia está hecho para favorecer a algunos sectores más que a otros. Por ejemplo, estabilidad tributaria sólo tienen sectores con importante participación de capitales extranjeros, mientras la industria nacional no la tiene. Este es uno de los factores que inhibe la inversión en varios sectores potencialmente favorables al crecimiento con mayor empleo. Es necesario, en consecuencia, revisar, ajustar y completar este marco, para tener incentivos y reglas homogéneas para todos los sectores y, si es necesario dar contextos institucionales favorables para aquellos sectores productivos con mayor capacidad de generar más inversiones, más empleo, mayor valor agregado y más oferta exportadora. Es a partir de estos cambios que se puede plantear la reforma del Estado, no sólo como una reforma administrativa, sino sobre todo como una reforma de las reglas del juego que replantee los términos del contrato social de productividad, equidad y de gobernabilidad.

El modelo económico, las políticas y el contexto institucional constituyen el entorno general que han dado lugar a que la economía no crezca igual para todos. A la pregunta ¿Por qué al Perú le va bien económicamente y a los peruanos mal? Es decir porque no chorro el crecimiento macro hacia todos se explica básicamente por los siguientes factores, que es necesario tomar en cuenta para la formulación de los objetivos y el diseño de los instrumentos de las políticas que reviertan esta situación. Las principales causas de este crecimiento sin calidad y sin chorro han sido: la desindustrialización relativa y la re-primarización de la economía, los precios relativos, el dólar barato, la concentración de la riqueza y la contención salarial.

La industria es, por definición, un sector que se integra con muchos más sectores que la agricultura o la minería, al cerrarse fábricas y talleres, se ha reducido la demanda de insumos, materias primas y tecnología, lo que ha llevado a una disminución del efecto multiplicador de la demanda y del empleo. En la medida que la economía se ha hecho más minera y primario-exportadora su capacidad de articular internamente se ha ido debilitando y los efectos multiplicadores han sido más bajos. Por ello, sus efectos sobre el empleo y los ingresos han sido tan pobres y, dada una oferta elástica de trabajo, los salarios han tendido a la baja.

Los servicios siendo más intensivos en mano de obra y de escala variable, tienen la propiedad de depender de la demanda de los sectores que previamente han generado un ingreso en otro sector. En consecuencia, los sectores productivos como la agricultura, minería, pesca, manufactura no generan una masa de ingresos considerable, la demanda por servicios será menor. Esta limitación en la demanda ha impulsado a que un gran contingente de la fuerza laboral se vea forzada a inventar todo tipo de prestación y de servicios, muchos de ellos inútiles. Por esta razón, es en el sector de servicios donde se genera la mayor parte del empleo informal y el empleo de baja productividad y de bajos ingresos. De esta manera el chorro hacia abajo se hace limitado.

La sobreabundancia de divisas que lleva a un dólar barato, conocida como “enfermedad holandesa” es el otro factor que ha hecho que el crecimiento no chorree, pues genera incentivos a la importación de casi todo y desincentivos a la inversión en sectores de bajas productividades, con baja dotación de capital e intensivos en mano de obra poco o nada calificada, como la agricultura y manufactura, pues deben competir

con los productos importados. En el primer caso se ayuda generar empleo en los países que nos venden sus productos y, en el segundo, no se genera empleo dentro del país. En consecuencia, el atraso cambiario lleva a un menor empleo y a menores ingresos salariales y persistirá en la medida que la inversión se concentre en la minería, el gas para la exportación o el narcotráfico.

La desigualdad distributiva extrema contribuye a frenar el chorreo e incluso el goteo del crecimiento macroeconómico hacia las microeconomías de los trabajadores y de muchas empresas de diferente escala. Habiéndose reducido los ingresos de los trabajadores a un cuarto o a un tercio (las estimaciones existentes sugieren este rango) del ingreso nacional, el tamaño de la demanda por bienes de consumo es relativamente pequeño como para causar mayores efectos multiplicadores de inversiones, empleo e ingresos. Por otro lado, si la demanda por bienes de capital y tecnología proviene del ahorro empresarial (ganancias) y representa más del 50% del ingreso nacional, su impacto sobre el nivel de actividad interna, empleo e ingresos, ha de ser relativamente menor en la medida que la mayor parte de bienes de capital y tecnología son importados. La demanda por bienes de capital dentro del Perú crea más empleo fuera que dentro, en consecuencia el chorreo es menor.

La desigualdad distributiva constituye un problema pues, en la medida que los sectores sociales pobres tienen bajos ingresos, en el agregado no logran constituir una demanda suficientemente grande como para incentivar a la inversión. Por el otro lado, los sectores de altos ingresos en general tienen un consumo importando o consumen servicios. En ambos casos los efectos multiplicadores, que favorecerían un mayor chorreo, son bajos. Es la trampa del equilibrio de bajo nivel, que sólo logra reproducir la pobreza.

La contención salarial, originada en los años ochenta y reforzada en los noventa con la flexibilización laboral, ha hecho que las posibilidades de aumento de los salarios, por medios políticos y legales, sean prácticamente nulas. Los empleados del sector público no reciben aumentos prácticamente desde la década de los ochenta, por ello estos trabajadores son los que han sufrido la mayor compresión en las remuneraciones.

Este conjunto de aspectos determinan simultáneamente las dificultades que tiene la economía peruana para que el crecimiento global logre favorecer a más sectores y ayude a reducir la pobreza.

La agenda pendiente

Frente a este diagnóstico, la agenda de medidas e instrumentos para resolver estos problemas pasa por el planteamiento de una nueva estrategia de industrialización exportadora (quizás el TLC podría ayudar, si éste obliga a tener una estrategia de exportaciones con valor agregado). Aquí cabe plantear como prerequisite la “competitividad en cadena” propuesta por el último informe del PNUD⁷. Luego es imprescindible incrementar el tamaño de los recursos fiscales, como propone Iguiñiz. Es necesario llegar a una presión tributaria de por lo menos 18% sobre el PBI y hacer del Estado un efectivo redistribuidor. Concordando con este autor es perentorio ir hacia un

⁷ PNUD (2005) *Informe Nacional de Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima.

nuevo pacto laboral, en el que se ligue el incremento de los sueldos y salarios a la productividad, para ello las empresas deben mejorar las capacidades de sus trabajadores y el Estado promover nuevas tecnologías. La nueva estabilidad laboral, debe basarse en resultados económicos y laborales. El neurálgico problema del nivel del tipo de cambio barato, que inhibe las exportaciones e incentiva las importaciones se debería comenzar a resolver. Dado que no es posible una devaluación real es necesario buscar instrumentos que logren generar incentivos similares a los de una devaluación, para que se incremente la inversión en sectores como la agroindustria, la agricultura y la industria.

El crecimiento con calidad es, en buena medida, el camino hacia una estrategia de desarrollo humano para todos los peruanos. Continuar desde lo hasta ahora avanzado es imprescindible, la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la estabilidad monetaria son condiciones necesarias pero no son suficientes, la calidad del crecimiento se debe lograr con una combinación distinta de políticas económicas, aún con los mismos recursos fiscales y financieros. Sin embargo, es necesario que se establezcan nuevas metas, en materia de productividad, de inversión privada y pública, mayor tributación para lograr metas de empleo digno, reducción de la desigualdad y disminución de la pobreza. Para ello se debe articular los tres niveles de gobierno con una estrategia de crecimiento y desarrollo centralizada en los objetivos y descentralizada en su ejecución y fiscalización. El proceso de descentralización debe ser una de las vías para lograr la cohesión social pedida por Iguñiz, pero al mismo tiempo debe facilitar el establecer los nuevos fundamentos de la reforma del Estado, la cual debe basarse en un nuevo pacto por la productividad, la equidad y la sostenibilidad, sólo así tendrá pleno sentido emprender la reforma administrativa del Estado, pues ésta debe ser funcional a objetivos mayores de crecimiento, con equidad, con empleo digno y con igualdad de oportunidades para todos los peruanos, en todos los rincones del país. Esta es en esencia la nueva agenda política desde la perspectiva económica y del desarrollo, que debemos impulsar a que se discuta y se escuchen las distintas alternativas.

También, debemos ir hacia un nuevo estilo de hacer política, que sume, que incluya, que sea creativo, se requiere de una mejor forma de relación entre el Estado-gobierno con el sector privado, con los trabajadores y con la sociedad civil, a través de estas políticas, si se quiere alcanzar el objetivo de desarrollo con gobernabilidad. La viabilidad de las políticas económicas depende del apoyo de los productores, empresarios y trabajadores a una propuesta creíble, sensata y predecible. Creemos que debemos hacer del Acuerdo Nacional un instrumento de convergencia y de concertación de temas concretos y de soluciones viables tanto económicamente como políticamente.

El Perú espera, de los partidos y frentes políticos, propuestas de cambio razonables, acumulativas, concertadas y descentralizadas, que nos lleven al desarrollo humano.